GEMEENTE WAALRE

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Waalre.

Nr. 104578

1 augustus 2016

BRABANTBREDE VERORDENING KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT

De raad van de gemeente Waalre,
Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 3 mei 2016, nr. 2016-30;

gelet op de artikelen 5.4, eerste lid, 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 149 van de Gemeentewet;

besluit vast te stellen de

Brabantbrede Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen
In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
- wet: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- betrokken wetten: de wet en de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de wet, voor zover bij of krachtens de genoemde wetten is bepaald dat hoofdstuk 5 van de wet van toepassing is;
- kwaliteitscriteria: de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast;
- uitvoering: vergunningverlening;
- bodemniveau: de spelregels zoals verwoord in de ‘Handreiking bij Brabantbrede Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht’ versie 1, 10 maart 2016, opgesteld door de Brabantse werkgroep en welke breed gedragen wordt door gemeenten, provincie en omgevingsdiensten.

Artikel 2. Reikwijdte
Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders.

Paragraaf 2. Kwaliteit

Artikel 3. Betrokkenheid van de raad
De gemeenteraad ziet toe op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van de voor de gemeente vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen
1. Burgemeester en wethouders beoordelen de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van daarvoor door hen krachtens artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht gestelde doelen.
2. De doelen, waar deze gestalte krijgen in de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten, bedoeld in artikel 2, hebben in ieder geval betrekking op:
   a. de dienstverlening;
   b. de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
   c. de financiën.

Artikel 5. Kwaliteitsborging
1. Burgemeester en wethouders stellen de kwaliteitscriteria voor de kwaliteit van uitvoering en handhaving vast, alsmede de daaruit voortvloeiende uitvoeringskaders.
2. Het kwaliteitsniveau voor uitvoering en handhaving is minimaal gelijk aan het bodemniveau voor de kwaliteit van uitvoering en handhaving.
3. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders zijn de in het eerste lid bedoelde kwaliteitscriteria van toepassing.

4. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doen burgemeester en wethouders jaarlijks mededeling aan de gemeenteraad.
5. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doen burgemeester en wethouders daarvan gemotiveerd opgave.

Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel
1. Deze verordening treedt in werking op 1 augustus 2016.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Brabantbrede Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Ogevingsrecht.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 19 juli 2016.

De raad van de gemeente Waalre,
de griffier, de voorzitter,
W.A. Ernes drs. J.W. Brenninkmeijer

TOELICHTING

BRABANTBREDE VERORDENING KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT

ALGEMEEN
Deze verordening regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van het college van burgemeester en wethouders uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht. Het algemeen deel van deze toelichting beschrijft kort de achtergrond en aanleiding van deze verordening, licht de reikwijdte daarvan toe en schetst de hoofdlijnen van de inhoud van de verordening.

1. Achtergrond en aanleiding
Samen met het kabinet werken gemeenten en provincies aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht. De visie van het kabinet over de verbetering staat beschreven in het kabinetsstandpunt (november 2008) waarin het kabinet reageert op de analyses en voorstellen van de commissie Mans, Oosting, Lodders, d'Hondt en de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De verbeterpunten zijn terug te brengen tot drie hoofdpunten:
1. De kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken;
2. Het verbeteren van de afstemming strafrecht-bestuursrecht;
3. De bevoegdheidsverdeling overheden, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte.

Het IPO en de VNG hebben afspraken gemaakt met het kabinet over hoe zij gezamenlijk met de departementen werken aan het verbeteren van deze punten. Deze afspraken zijn deels vastgelegd in de Package Deal (29 september 2009). Hiertoe is een gezamenlijk programma (PumA, programma uitvoering met ambitie) opgezet, dat inmiddels is afgerond. Zo is er nu onder meer een landelijk stelsel van omgevingsdiensten, zijn de kwaliteitscriteria 2.1 voor de uitvoering van de Wabo in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld en is er een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht. Een deel van de afspraken uit 2009 is verankerd in de voorgestelde wijziging van de Wabo (Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 2).
Bij het verankeren van de afspraken in de wet zijn door de VNG en het IPO nieuwe afspraken gemaakt met het kabinet. Het nieuwe wetsvoorstel is geschreven vanuit een stelsel dat gebaseerd is op vertrouwen en decentralisatie. Dit betekent dat een belangrijk deel van de besluitvorming over de kwaliteit van de uitvoering decentraal plaatsvindt door de desbetreffende bevoegde gezagen. Leidend hierin is de afspraak met het kabinet dat er een landelijk kwaliteitsniveau moet worden gerealiseerd en behouden. Afgesproken is dat de VNG in samenwerking met het IPO op basis van de kwaliteitscriteria 2.1. (een) modelverordening(en) zal opstellen, die door alle gemeenteraden en provinciale staten kan worden vastgesteld. De hierbij door de gemeenteraad vastgestelde verordening is gebaseerd op deze modelverordening, die voor gemeenten en provincies gelijkluidend door VNG en IPO is opgesteld.

2. Reikwijdte: een brede verantwoordelijkheid voor kwaliteit
Deze verordening gaat uit van een brede verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies voor kwaliteit. Dat wil zeggen dat als vertrekpunt wordt genomen dat alle taken van het college van burgemeester en wethouders op grond van de Wabo en de betrokken wetten, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om <u>thuistaken</u>, die het college "in eigen huis" verricht, de <u>basistaken</u> die krachtens de wet in opdracht van het college door de omgevingsdiensten ODBN,OMWB en ODZOB worden verricht en de <u>plustaken</u>, die het college naast de basistaken heeft belegd bij de omgevingsdienst.

Deze reikwijdte vloeit voort uit het gegeven dat waar de zorg voor een gezonde en veilige leefomgeving gestalte krijgt via vergunningverlening, het toezicht en de handhaving, de regeling van de kwaliteit van deze verrichtingen niet dient te berusten op een kunstmatig onderscheid naar de plaats waar een taak wordt verricht, of op een opsplitsing van de omgevingsvergunning, het toezicht of de handhaving.
In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering en handhaving afhankelijk is van de wijze waarop alle betrokken partijen bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving zich daarvoor inzetten door samenwerking. Hier geldt dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel.
Dit gegeven laat onverlet dat op dit moment verschillende snelheden bestaan in het bereiken van kwaliteit, bijvoorbeeld waar het de beschikbaarheid en deskundigheid van de betrokken organisaties betreft. Dit geldt overigens niet alleen voor de diensten van gemeenten en provincies, maar ook voor omgevingsdiensten en voor verschillende Rijksdiensten. De eisen die deze verordening aan de organisaties van gemeentebesturen en provinciebesturen en in hun opdracht de omgevingsdiensten stelt, berusten daarom op het vertrekpunt van de Kwaliteitscriteria waarvoor een begripsbepaling is opgenomen in artikel 1 van de verordening en die door de betrokken organisaties toegepast dienen te worden volgens de regel "comply or explain". Dit betekent dat in principe voldaan moet worden aan de Kwaliteitscriteria (comply), maar dat er gemotiveerd van afgeweken kan worden (explain). Deze verordening stelt eensluidende regels. In alle gevallen zal het college van burgemeester en wethouders, als Wabo-bevoegd gezag, op grond van artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht beleid moeten voeren over de kwaliteit. Deze verordening regelt waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de gemeentelijkeorganisaties en de omgevingsdienst, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat de gemeenteraad, elk in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voert over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat door het college wordt gevoerd.
Brabantbrede verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht; basisniveau en bodemniveau
Voor de ontwikkeling van de Brabantbrede Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht (verder genoemd: Brabantbrede Verordening Kwaliteit VTH Omgevingsrecht) is een werkgroep samengesteld bestaande uit gemeenten (18), provincie en omgevingsdiensten. Het resultaat van de werkgroep is een breed gedragen Brabantbrede Verordening, die ter vaststelling is aangeboden aan gemeenten en provincie. Het uitgangspunt voor de Brabantbrede Verordening Kwaliteit VTH Omgevingsrecht zijn de Kwaliteitscriteria 2.1. Brabantbreed is nagedacht over het gewenste kwaliteitsniveau van uitvoering en handhaving. Brabantbreed zijn de volgende kwaliteitsniveaus overeengekomen:
Basisniveau
Het basisniveau voor kwaliteit op VTH-taken op Wabo-gebied voor iedere gemeente in de Provincie Noord-Brabant is de Brabantbrede Verordening Kwaliteit VTH Omgevingsrecht, waarbij gebruik kan worden gemaakt van explainmodules voor zeven deskundigheidsgebieden. Het staat gemeenten vrij om een hoger kwaliteitsniveau (bijvoorbeeld alle deskundigheidsgebieden op het kwaliteitsniveau van de Kwaliteitscriteria 2.1 uitvoeren) zoals vastgelegd in de modelverordening VNG vast te stellen. Dit basisniveau is nader uitgewerkt in de Handreiking bij Brabantbrede Verordening Kwaliteit VTH Omgevingsrecht, versie 1 van 10 maart 2016.
Bodemniveau (Spelregels)
Indien de gemeente zich niet committeert aan het basisniveau van de Brabantbrede Verordening Kwaliteit VTH Omgevingsrecht, dan committeert de gemeente zich in ieder geval aan het bodemniveau met bijbehorende spelregels. Dit is het minimumniveau voor de kwaliteit van uitvoering en handhaving waarvan Brabantbreed gevonden wordt dat daarmee de uitvoering en handhaving met voldoende kwaliteit geleverd kan worden.
Het bodemniveau houdt in ieder geval in dat de basistaken uitgevoerd worden conform Kwaliteitscriteria 2.1. Daarnaast kan de organisatie één of meerdere Brabantbrede explainmodules toepassen en moet de organisatie de spelregels hanteren voor overige deskundigheidsgebieden (behoudens de Basistaken). Dit bodemniveau is nader toegelicht in de Handreiking bij Brabantbrede Verordening Kwaliteit VTH Omgevingsrecht, versie 1 van 10 maart 2016.
Gelijk speelveld
Het kwaliteitsniveau dat door de gemeente is vastgesteld geldt ook voor externe partijen (waaronder de omgevingsdienst) die de taken voor die gemeente uitvoert. Waar in de Kwaliteitscriteria 2.1 vermeld staat dat de activiteiten door een marktpartij kunnen worden uitgevoerd, geldt de regel dat de opdrachtgever bepaalt wat het niveau voor de opdrachtnemer is.
In de provincie Noord-Brabant wordt met de Brabantbrede verordening een gelijk speelveld bereikt dat ervoor zorgt dat alle basistaken in Brabant op niveau van Kwaliteitscriteria 2.1 worden uitgevoerd en dat de uniforme spelregels van toepassing zijn voor afwijking tot een bodemniveau.
Om deze brabantbrede explainmodules en spelregels voor het bodemniveau toe te kunnen passen is een handreiking opgesteld. Deze handreiking geeft een toelichting op de Brabantbrede explainmodules en de spelregels voor het bodemniveau.

3. Samenhang met veiligheid

Onderwerpen die tot het bereik van de verordening behoren, kunnen onderdeel blijven uitmaken van andere thema's dan die van de fysieke leefomgeving alleen. De verordening belemmert bijvoorbeeld niet dat onderwerpen met betrekking tot fysieke veiligheid ook aan de orde kunnen komen in beoordelingen of rapportages op andere domeinen, zoals dat van de openbare orde en veiligheid binnen gemeenten, waar raakvlakken bestaan tussen bijvoorbeeld de Wabo en de Drank- en Horecawet, Bibob en andere bijzondere wetten.
De eensluidende regeling van de verordening betekent ook dat voor bijvoorbeeld Brzo geen specifieke, aanvullende eisen worden gesteld. Ook hier is het relevante kader breder dan de Wabo alleen en vindt taakuitoefening plaats in samenwerking met andere bevoegde gezagen. De basis van de kwaliteitscriteria blijven ook hier de afspraken die in het kader van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA) zijn gemaakt. De criteria voor de Omgevingsdiensten met Brzo-taken zijn in Nederland hetzelfde. In afstemming met de andere Brzo-bevoegde gezagen kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden.

4. Hoofdlijnen van de kwaliteitsverordening
De Brabantbrede Verordening Kwaliteit VTH Omgevingsrecht vormt het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken door de gemeente en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. De verordening drukt het commitment uit van de gemeenteraden aan kwaliteit.
De verordening verbindt daarmee inhoudelijke ambities voor kwaliteit aan bestaande, deels in ontwikkeling zijnde, andere kaders die door procedurele of inhoudelijke normering van vergunningverlening, toezicht en handhaving bijdragen aan deze kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet milieubeheer, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Op basis van deze verordening wordt op het benodigde niveau verbinding gemaakt met deze kaders.
Van deze kaders is de Wabo en daarop gebaseerde regelgeving wellicht de belangrijkste. Zo bevat artikel 7.1 e.v. van het Besluit omgevingsrecht (Bor), procedurele regels voor handhavingsbeleid door het Wabo-bevoegd gezag. Dit houdt in dat burgemeester en wethouders verplicht zijn tot het stellen van doelen, het identificeren van activiteiten ter uitvoering daaraan, de inrichting van de uitvoeringsorganisatie, het monitoren en het rapporteren daarover. Volgens het wetsvoorstel VTH gaan deze regels ook gelden voor de vergunningverlening. Het Bor wordt hiervoor gewijzigd.
In de praktijk zijn bovendien verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit door de omgevingsdienst (respectievelijk de eigen diensten), door burgemeester en wethouders en tot slot door de gemeenteraad. Vertrekpunt zijn de kwaliteitscriteria 2.1 (die zijn verankerd in artikel 1 en artikel 5, zie voor een toelichting het artikelsgewijs deel) en andere standaarden en methoden die door het bevoegde gezag al veel worden gehanteerd. Deze zijn ontwikkeld en worden toegepast met als doel de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te waarborgen en te bevorderen.
Of dat het geval is, moet jaarlijks worden beoordeeld door burgemeester en wethouders. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten en van de interne gemeentelijke organisatie. Burgemeester en wethouders zullen dus beoordelen "of het goed gaat" op basis van de door henzelf geformuleerde beleidsdoelen voor in ieder geval de dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten en diensten of de financiën. Daarnaast zijn ook andere doelen mogelijk. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de veiligheid of de duurzaamheid (in de zin van natuur en milieukwaliteit) met inbegrip van daarvoor geselecteerde indicatoren.
Uiteindelijk zal het college hierover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad (horizontale verantwoording). De leden van de gemeenteraad vormen immers ook een eigen oordeel "of het goed gaat" in het licht van de kwaliteit van de leefomgeving. De politiek-bestuurlijke overwegingen van de leden van de gemeenteraad zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid, niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeuren van de diensten behoort. Daarbij zal ook het verband gelegd kunnen worden tussen de strategische plannen en visies over de hoofdlijnen van het omgevingsbeleid binnen de gemeente, zoals een milieubeleidsplan, een structuurvisie of omgevingsvisies. De gemeenteraad oefent invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door burgemeester en wethouders en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie zij willen terug zien in de verantwoordingsrapportages van het college. In die zin worden de kaders voor de beoordeling van de gemeenteraadovergelaten aan het politieke debat over kwaliteit.
Zo ordent de verordening de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving door de betrokken actoren met elkaar te verbinden vanuit ieders competentie:

- De organisaties, werken onder leiding van hun directie overeenkomstig de kwaliteitscriteria 2.1 met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan het college van burgemeester en wethouders die hiervoor verantwoording afleggen aan de raden en staten.
- Het college is, als bevoegd bestuursorgaan belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving, overeenkomstig de procesregels van het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht, in ieder geval over dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van besluiten en financiën.
- De gemeenteraad oefent horizontaal toezicht uit op het college en gebruiken waar nodig de krachtens de organieke wetten de aan hun toekomende mogelijkheden met het oog op de

hoofdlijnen en de continuïteit het beleid over de kwaliteit van VTH, als belangrijk onderdeel van de zorg voor een veilige en gezonde leefomgeving.

5. Doelen voor kwaliteit en kwaliteitscriteria

Binnen een systeem van kwaliteit in het omgevingsrecht kan onderscheid gemaakt worden tussen inputcriteria, throughputcriteria, outputcriteria en outcomecriteria. Deze criteria zijn cyclisch met elkaar verbonden en hebben allemaal invloed op elkaar. Om bij de laatste te beginnen: outcome-criteria zeggen iets over de omgevingskwaliteit, de veiligheid en gezondheid van de fysieke leefomgeving, etc. Het gaat om het maatschappelijke effect van beleid (dus het maatschappelijke effect van de geleverde Wabo-diensten). Deze criteria/doelstellingen moeten bepaald worden in samenspel tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Gemeenteraad en burgemeester en wethouders stellen kaders, bijvoorbeeld op basis van het collegeakkoord of het handhavingsplan. Outputcriteria zeggen iets over concrete prestaties die geleverd worden om het beleidsdoel te realiseren.
In dit geval gaat het om aan de samenleving geleverde Wabo-diensten, bijvoorbeeld het aantal vergunningen, het aantal toezichtsacties, het aantal subsidies, voorlichtingen, etc. De throughputcriteria, ofwel procescriteria, beschrijft de processen die moeten leiden tot producten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Inputcriteria gaan over middelen, mensen en tijd. Voor outputcriteria en outcomecriteria zijn tot op heden nog geen concrete voorbeelden beschikbaar in tegenstelling tot throughputcriteria en inputcriteria die in kwaliteitscriteria 2.1 zijn beschreven. Het is aan elke organisatie zelf om output- en outcomecriteria te bepalen. Ervaringen uit pilots die in 2012 bij gemeenten zijn uitgevoerd hebben geleerd dat door een samenspel tussen bestuur en ambtenaren er breed gedragen resultaten kunnen ontstaan. In een aantal werksessies in 2010 met verschillende partijen en twee jaar later in bovengenoemde pilots bij gemeenten, zijn er wel onderwerpen bepaald waarop deze doelen het beste bepaald kunnen worden. Deze lijst onderwerpen is uiteraard niet limitatief, maar is een lijst waar men in bovengenoemde sessies op uit is gekomen:

- *Dienstverlening*: de manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers, etc.) omgaat.
- *Uitvoeringskwaliteit van producten en diensten*: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen. Ook wel aangeduid als de inhoudelijke kwaliteit.
- *Financiën*: de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

Bij de voorbereiding van de modelverordening is door het IPO en de VNG voortgebouwd op de ervaringen uit de pilots.

6. Impact van deze verordening: meer dan regels alleen

Deze verordening is een blijvend kader voor het bevorderen, beoordelen en borgen van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Blijvende goede verrichtingen in dit kader vergen meer dan regels alleen. Zo zullen de bestaande kwaliteitscriteria 2.1 na verloop van tijd, gelet op wijzigingen in de omringende wetgeving en met het oog op de brede reikwijdte die ze krijgen met deze verordening, een levend instrument blijven. Dat betekent dat ze op termijn in brede samenwerking met andere gemeenten en provincies en omgevingsdiensten geactualiseerd moeten worden. Hetzelfde geldt voor de doelen en de daarvoor gehanteerde indicatoren, die door bevoegde gezagen worden gebruikt. Op het moment dat er een nieuwe set kwaliteitscriteria verschijnt, zal het college van burgemeester en wethouders de nieuwe set kwaliteitscriteria eerst vast moeten stellen voordat deze van toepassing zijn.

7. Interbestuurlijke regeldruk, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Deze verordening beoogt zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportage en informatiestromen, op basis van het Besluit omgevingsrecht en de organieke wetgeving en introduceert geen nieuwe rapportageverplichtingen, maar vereist wel extra input voor bestaande rapportages. Wel is het van groot belang dat een tijdige en transparante uitvoering van bestaande verplichtingen bijdragen aan de mogelijkheid voor de ambtelijke diensten, de bevoegde colleges en de politiek-bestuurlijke overwegingen van de gemeenteraad om ieders rol in de kwaliteitsketen te kunnen spelen. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontaal toezicht. Van regeldruk voor burgers en bedrijven is geen sprake.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

In dit artikel zijn slechts begrippen opgenomen die niet al met een begripsbepaling zijn gedefinieerd in de Wabo.

Als *betrokken wetten* worden aangemerkt de Wabo zelf, en de wetten bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo, *voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat Hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing is*. Op de uitvoering of handhaving van een geheel andere wet, zoals bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet, is deze verordening niet van toepassing (wat onverlet laat dat over overlappende onderwerpen elders wordt gerapporteerd, zie het algemeen deel van de toelichting). De wetten waarom het krachtens artikel 5.1 Wabo om kan gaan zijn: de Flora- en faunawet, de Kernenergiewet, de Monumentenwet 1998, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bescherming Antarctica, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet.
Een belangrijk begrip in deze verordening is *kwaliteitscriteria*. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn - thans - de alom bekende Kwaliteitscriteria voor VTH, die in brede samenwerking door de bevoegde gezagen zijn ontwikkeld en beschikbaar gesteld voor de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving, op het gebied van de beschikbaarheid en de deskundigheid van de daarmee belaste organisaties. Deze liggen aan de basis van het VTH-stelsel. Met deze begripsbepaling en de verankering in artikel 5 van de verordening liggen de Kwaliteitscriteria aan de basis van deze verordening.
Voor het begrip *omgevingsdienst* is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 5.3 van de Wabo, zoals dat zal komen te luiden wanneer wetsvoorstel 33 872 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) tot wet is verheven.
Het begrip *bodemniveau* is nader gedefinieerd. Dit minimum kwaliteitsniveau voor uitvoering en handhaving is tot stand gekomen in samenwerking met gemeenten, provincie en omgevingsdiensten in Noord-Brabant en is vastgelegd in de Handreiking bij Brabantbrede Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht.

Artikel 2
De reikwijdte van de verordening heeft een inhoudelijke afbakening en een afbakening naar bevoegd gezag. Ten eerste moet het gaan om de uitvoering of handhaving van de betrokken wetten. De terminologie "uitvoering en handhaving" is overgenomen uit het wetsvoorstel en wordt ook gehanteerd in het Besluit omgevingsrecht zoals dat op grond van het wetsvoorstel zal worden gewijzigd. "Uitvoering en handhaving" betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen: alle taken tot uitvoering of handhaving van de Wabo en van de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo. Zie daarover de toelichting bij artikel 1. Ten tweede moet het gaan om de uitvoering of handhaving door of in opdracht vanburgemeester en wethouders. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten door burgemeester en wethouders zelf of, in opdracht van het college door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege het college). Uitvoering van wetten die genoemd zijn in artikel 5.1 van de Wabo of van de Wabo zelf door andere bevoegde gezagen, zoals het provinciebestuur en andere gemeentebesturendie hun verordeningen op basis van hetzelfde model vaststellen, het waterschapsbestuur of de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Economische Zaken, valt buiten het bereik van deze verordening. De uitvoering en handhaving van de Wet bescherming Antarctica of de Kernenergiewet wordt bijvoorbeeld niet door de besturen van gemeenten of provincies uitgeoefend en valt dus buiten deze verordening. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de Waterwet voor zover die door het Rijk of door waterschappen wordt uitgevoerd.
Waar hier wordt gesproken over de uitvoering of handhaving van taken *door of in opdracht van* het bevoegd gezag wordt gedoeld op de uitvoering door gemeentelijke diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

Artikel 3
Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders. Ingevolge de systematiek van het Besluit omgevingsrecht, is de jaarlijkse beoordeling van en rapportage over kwaliteit een taak voor het bevoegd gezag. Dat wil zeggen: burgemeester en wethouders. Bezien vanuit de Gemeentewet, is kaderstelling juist de taak van de gemeenteraad.
De kaderstellende rol krijgt allereerst gestalte door de vaststelling van deze verordening als geheel. Daarnaast is het echter, gelet op de samenhang met het Besluit omgevingsrecht, van belang uitdrukking te geven aan het feit dat de gemeenteraad vooral vanuit de hoofdlijnen betrokken zijn bij het beleid en zullen toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.
Het horizontale toezicht door de gemeenteraad op het (regionale) uitvoerings- en handhavingsbeleid door burgemeester en wethouders, zal daarom plaatsvinden in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd voor de fysieke leefomgeving, zoals omgevingsvisies, milieubeleidsplannen en structuurvisies.
Artikel 3 richt zich tot de gemeenteraad. Indirect is het eveneens van belang voor burgemeester en wethouders, en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van de gemeenteraad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikt de gemeenteraad reeds over de mogelijkheden die de organieke wetgeving hen biedt en

de kaders die zijn op strategisch niveau voor de fysieke leefomgeving in plannen en visies hebben vastgelegd.
Om deze rol waar te kunnen maken is het vanzelfsprekend van belang dat het college de raad daartoe door tijdige informatieverstrekking in staat stelt. Dat daarvoor eveneens informatie van de omgevingsdienst van belang kan zijn, spreekt voor zich en is op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de opdrachten aan de omgevingsdiensten voldoende gewaarborgd.

Artikel 4
Artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht verplicht het bevoegd gezag (lees: burgemeester en wethouders) om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De grondslag van deze bepaling (art. 5.3 Wabo) zag voorheen op een doelmatige en programmatische handhaving, maar zal op grond van de wijziging van de Wabo en het Bor door het wetsvoorstel VTH, ook gaan gelden voor uitvoering (vergunningverlening). Er is dan sprake van een uitvoeringsbeleid en handhavingsbeleid, waarover onderlinge afstemming plaats dient te vinden tussen de bevoegde gezagen op het niveau van de omgevingsdienst. Welk beleid moet worden geformuleerd laat het Bor inhoudelijk open. Dit artikel strekt ertoe een inhoudelijke ambitie te geven aan de procesverplichting om kwaliteitsbeleid te vormen.
Ten eerste door voor te schrijven dat burgemeester en wethoudersnaar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving kijken in het licht van het geformuleerde (regionale) beleid, waarbij de doelen van dat beleid betrekking moeten hebben op een aantal voorgeschreven inhoudelijke thema's. Het gaat er daarbij telkens om die doelen te zien, niet vanuit elke mogelijke factor die daaraan kan bijdragen, maar vanuit het perspectief van de prestaties en kwaliteit van de uitvoering van de eigen organisaties. Het gaat dan in ieder geval om dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten en diensten en om financiën.
In paragraaf 4 van deze toelichting is de herkomst van de in dit artikel gehanteerde begrippen toegelicht. Er is voor gekozen in deze verordening geen voorschriften te geven over de te gebruiken indicatoren. Dat is in de eerste plaats een taak voor de bevoegde gezagen, die daarmee in de praktijk al ruime ervaring hebben.

Artikel 5
Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria (zie ook de toelichting bij artikel 1, waarin een begripsbepaling voor kwaliteitscriteria is opgenomen). Lid 1 is opgenomen zodat het college van burgemeester en wethouders de rechtsopvolgers van de kwaliteitscriteria 2.1 expliciet van toepassing moet verklaren. Het strekt ertoe te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH-taken in de praktijk gebruik gemaakt wordt. Het gaat immers om criteria waaraan zorgvuldig en met grote deskundigheid is gewerkt door de betrokken bevoegde gezagen. Van belang is dat deze criteria relevante input leveren voor de kwaliteit. Dat geeft vanzelfsprekend geen garantie dat de doelen die door het college zijn gesteld op grond van artikel 3 ook zonder meer in alle gevallen worden gehaald. Het bereiken van deze doelen zal immers niet alleen afhankelijk zijn van de goede verrichtingen van de uitvoerende organisaties.
Van de naleving van de kwaliteitscriteria zal daarom jaarlijks mededeling gedaan moeten worden aan de gemeenteraad. Het gaat hier om een belangrijke inhoudelijke mededelingsplicht die kan worden meegenomen in bestaande jaarlijkse rapportages, in de op grond van het Besluit omgevingsrecht op te stellen documenten.
Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de criteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, dat de kwaliteit per definitie te wensen zal overlaten. In dit geval zal echter wel gemotiveerd moeten worden waarom de criteria niet toegepast zijn of konden worden en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. De kwaliteitscriteria zijn derhalve een cruciaal richtsnoer waarvoor geldt: pas toe of leg uit, "*comply or explain*". In de provincie Noord-Brabant zijn binnen een werkgroep, bestaande uit gemeenten (18), provincie en omgevingsdiensten, Brabantbrede explainmodules uitgewerkt (zie toelichting bij artikel 1, de Handreiking bij Brabantbrede Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht en de bedoelde explainmodules). Daarbij is ook een bodemniveau opgesteld. Dit is een minimumniveau voor de kwaliteit van uitvoering en handhaving in Noord-Brabant en dit minimum kwaliteitsniveau is verankerd in lid 2 van artikel 5. Dit om in de provincie Noord-Brabant voor alle drie de omgevingsdiensten een gelijk speelveld voor de uitvoering van de basistaken te realiseren (conform kwaliteitscriteria 2.1) en voor de overige taken is in ieder geval een bodemniveau gerealiseerd.

Artikel 6
Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Het is, gelet op de aard van de gestelde regels, niet nodig om deze verordening in overgangsrecht te voorzien.